

Александр Юрьевич СИНЕНКО



БЫЛА ИДЕЯ, БЫЛ РОМАНТИЗМ...

После окончания в январе 1995 года Уральской государственной юридической академии мой друг предложил мне поехать в город Сыктывкар, поработать на ниве приватизации. Тогда этим занималось Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации Республики Коми. Приватизация была в самом разгаре, шли денежные аукционы. Большая часть самых привлекательных предприятий уже акционировалась.

Происходило реальное формирование фондового рынка в нашей стране. Создавались акционерные общества, эмитирующие акции.

Новые собственники, к тому моменту пережившие массовое разгосударствление, осмотрелись, многому уже научились. Как результат резко выросло количество попыток пересмотра итогов приватизации в судебном порядке. Обнаружились ошибки, неприватизированные по недосмотру объекты. Обиженные стали требовать недополученных, на их взгляд, акций. В суды посыпались иски

1989–1990 — слесарь по ремонту автомобилей Рудоуправления № 1 Целинного горнохимического комбината;

1989–1995 — студент Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург);

1995–1996 — главный специалист, начальник юридического отдела Министерства Республики Коми по управлению госимуществом и приватизации;

1995–1998 — консультант-эксперт фонда «Международный институт развития правовой экономики»;

с октября 1996 по август 1998 — эксперт Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг ФКЦБ России, член дисциплинарного комитета ПАРТАД;

1998–2000 –

начальник юридического управления ФКЦБ России;

2000–2002 –

советник генерального директора – начальник экспертно-правового управления ОАО «Сургутнефтегаз»;

2002–2005 –

начальник Департамента правового обеспечения ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы»;

2005–2008 –

директор Департамента правового обеспечения и законопроектной деятельности Министерства транспорта Российской Федерации;

2008–2011 –

заместитель руководителя Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР);

11 января 2011 –

2 августа 2011 –
статс-секретарь – заместитель руководителя ФСФР;

2 августа 2011 –

26 декабря 2012 –
заместитель руководителя ФСФР России;

26 декабря 2012 –

наст. время –
полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации

о признании недействительными тех или иных действий.

Собственность стала поводом для выяснения отношений. Все наконец поняли, что в предшествующие годы велись не пустые разговоры, а делились вполне ценные активы, которые формировали реальные же финансовые потоки.

И мне, недавнему студенту, пришлось погрузиться в водоворот этих событий. Штат юридического отдела был небольшой — начальник и два специалиста. Через полгода руководителем отдела сделали меня. Не потому что такой умный.

Ситуация была как на фронте. Предыдущие начальники отдела быстро шли на повышение или увольнялись. Из судов я не вылезал — в день проходило по два-три процесса. Большую часть их нам удавалось выигрывать. В своей сфере мы были подготовлены лучше, чем наши оппоненты. Представители истцов, как правило, плохо разбирались в приватизационном законодательстве, уже тогда большом и многослойном.

Буквально за несколько месяцев удалось неплохо освоить навыки представления интересов государства в судебных процессах. Сразу бросилось в глаза и несовершенство корпоративного законодательства (именно тогда вступил в силу Федеральный закон «Об акционерных обществах»). Эта тема меня по-настоящему увлекла.

Помню один забавный случай. Через несколько недель после вступления в силу ФЗ «Об акционерных обществах» местная газета попросила меня подгото-

вить статью о наиболее интересных положениях этого закона. Я в том числе написал и про кумулятивный порядок избрания членов советов директоров. Тогда это было действительно в диковинку. Название моей статьи было очень тривиальным, что-то вроде «Новое в акционерном законодательстве». Каково же было моё удивление, когда я увидел в уже вышедшей газете совсем другое название — «Не все снаряды бывают кумулятивными». Очевидно, редактор решил таким способом заинтересовать аудиторию. Это был первый опыт общения с представителями СМИ.

В 1996 году получил приглашение из Москвы попробовать свои силы в новом качестве. Попытки руководства Министерства остановить меня обещанием головокружительной карьеры и предоставлением квартиры не имели успеха. Я сделал свой выбор и переехал в столицу нашей Родины, город-герой Москву.

Став консультантом-экспертом фонда «Международный институт развития правовой экономики», а позднее экспертом Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России), я попал в очень интересную, творческую среду.

Мы занимались подготовкой проектов нормативных правовых актов. Директором фонда тогда был В.Д. Мазаев. Владимир Дмитриевич, бывший народный депутат РСФСР, в то время был кандидатом юридических наук, позже в 2004 году он станет доктором, сейчас профессор Высшей школы экономики.

У меня очень добрые воспоминания об этом периоде. Курировал нас Альберт Сокин, фигура легендарная. Вспоминаю о нём с большим уважением — он обладал редким профессиональным чутьём, аналитическим умом. Сокин, безусловно, был идеологом Федеральной комиссии, придумывающим к тому же нестандартные шаги для реализации задуманного.

Следует учитывать также, что всё комиссия делала с ограниченными ресурсами, как финансовыми, так и людскими. Но коллектив ФКЦБ в 1990-е годы был удивительно сплочённым и творческим.

Среди иностранных консультантов встречались не понимавшие куда они приехали и зачем, такие, как правило, долго не задерживались.

В рамках института было несколько небольших неформализованных групп — от трёх до десяти человек. Мою возглавлял Игорь Редькин, умнейший и честнейший человек (он, кстати, и пригласил меня на работу в Москву). Размещались мы на улице Гашека, дом 6

(там когда-то располагалась фабрика «Дукат»). В нашу группу также входил Павел Хинкин, консультант из Великобритании Дональд Бескин.

Мы вскоре стали специализироваться на проработке вопросов инфорсменты (англ. enforcement), то есть правоприменения. В центре нашего внимания была контрольно-надзорная деятельность, анализ соответствия тех или иных действий закону. Тогда мы уже задумались над тем, что для комплексного воздействия на поведение участников финансового рынка нужна вся разновидность норм юридической ответственности (гражданско-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой). Что-то уже удалось в 1996 года внести в закон «О рынке ценных бумаг». Ведь одним из основных экспертов, работающих над этим документом, был Редькин. Нарботки были использованы позже при разработке Федерального Закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», в котором было впервые предусмотрено два десятка административных составов за нарушения в сфере



Команда ФКЦБ: И. Редькин, И. Бажан, П. Хинкин, Б. Хулхачиев, А. Синенко, В. Синюгин

фондового рынка и вводились весьма ощутимые наказания за их совершение. Мне повезло: уже работая в ФКЦБ, я очень активно занимался его продвижением, а позднее и применением. Этот важный федеральный закон был подписан Президентом Российской Федерации 5 марта 1999 г.

В фонде в тот период работали Сергей Шишкин, Евгений Кульков, Александр Абрамов, Виктория Волкова, Алексей Тимофеев, Татьяна Медведева, Алексей Юхнин, Сурен Горцунян и многие другие.

У всех групп было много срочных заданий. Поступило от Дмитрия Васильева поручение подготовить проект нормативного акта, и все, кто на тот момент имел возможность, включились в работу. Ситуация была уникальная: мы садились и готовили без раскачки самые разные проекты законов, указов, постановлений, положений. Конечно, были заимствования идей, уже воплощённых в странах с развитыми фондовыми рынками. В фонде была библиотека зарубежной литературы, сборники документов по различным темам. Но использовали мы и российский опыт, в первую очередь, брали для примера банковское законодательство, уже достаточно развитое к тому моменту. Изучали дореволюционное законодательство России.

Тогда же была создана первая саморегулируемая организация (правда, таковой она стала несколько позже). Профессиональная ассоциация регистраторов трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД). Мне довелось даже стать членом её дисциплинарного комитета. Это был аналог подобных организаций США.

Нельзя не сказать и о появившемся в то время уникальном органе — Экспертном совете при ФКЦБ. Это был вполне эффективный и реальный инструмент государственного регулирования рынка. Аналогий в других федеральных органах власти ни тогда, ни сейчас найти нельзя. Институт, разработанный спонтанно, интуитивно, оказался очень полезным. И сейчас стоило подумать о создании чего-то подобного.

Экспертный совет был независимым общественно-консультативным органом, сформировавшимся демократичным способом из представителей профессиональных участников. Одной из главных его функций было осуществление обязательной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов, подготовленных чиновниками ФКЦБ России. Самым существенным полномочием Экспертного совета помимо этого было право приостановления вступления в силу на полгода любых нормативных правовых актов, издаваемых ФКЦБ

России. Я не помню таких случаев, но дамоклов меч над нами висел всегда.

Интересно было присутствовать на его заседаниях. Это был театр человеческих страстей, на нём только стульями не кидались. Хватались за сердце, кричали, произносили вдохновенные монологи. Часто в них участвовал Андрей Козлов, всегда вступавший в эмоциональную полемику с Дмитрием Васильевым.

Работали все много, до позднего вечера, включая часто выходные. Никто не заставлял, хотелось скорее увидеть результат своего труда, и не сразу, но постепенно начинали появляться реальные перемены.

Отцы-основатели

Любую организацию эффективной и состоявшейся всегда делают люди. И прежде всего руководители. Первый руководящий состав сложился не сразу. Базой ФКЦБ России можно назвать триаду: Васильев — Бажан — Колесников. Каждый тащил свой участок работы.

Дмитрий Валерьевич — безусловный лидер. Закалённый ещё на приватизации не по возрасту бойцовский характер, помноженный на академическое экономическое образование, создали двигатель внутреннего сгорания с невиданным КПД. Про внутренне сгорание — это не просто слова. Васильев через себя пропускал все события и неурядицы. Часто абсолютно нетеатрально хватался за сердце в моменты кульминационных словесных баталий. Очкарик с внешностью типичного ленинградского интеллигента на самом деле скрывал внутри настоящего льва (он и есть Лев по гороскопу). Часто оппоненты велись на его внешность и пытались сходу задавить Васильева своими аргументами или элементарным хамством. И тут же без предупреждения получали по мордасам. Такое поведение не увеличивало количество друзей. А что делать? Время было такое. Нарождающуюся организацию в любой момент могли прихлопнуть могущественные ведомства или очередная манифестация обманутых вкладчиков. Дерзость и внутренняя убеждённость в своей правоте — вот его топливо!

Если Васильев был головой организации, так сказать фронт-офисом, то позвоночником, или бэк-офисом, был, несомненно, Игорь Иванович Бажан. Он каждый день занимался незаметным, рутинным, но очень важным делом. Во-первых, расписывал всю входящую почту. Помогала в этом нелёгком деле Раиса Васильевна Кульми-

зева, бессменный руководитель управления делами. Дама строгая, но по-человечески душевная. Каждый документ имел свою историю и должен был попасть точно к основному исполнителю. Затем копия этого документа обязательно шла при необходимости соисполнителю, который участвовал в подготовке итоговой позиции. В результате этого складывался эффективный и последовательный документооборот без излишнего бюрократизма и закидонов.

Во-вторых, Игорь Иванович занимался кадровой политикой. Не на словах, на деле. Все потенциальные сотрудники проходили через собеседование с ним. Со своим ленинским прищуром и фирменной скороговоркой Игорь Иванович в разговоре с кандидатом скорее пытался понять мотивацию и человеческие качества претендента, прощупывал: справится, вольётся в коллектив, станет в будущем опорой?

В-третьих, он был незаменим в вопросах взаимодействия с внешними организациями и прежде всего Аппаратом Правительства и министерствами. Сказывался большой опыт организационной работы. Обоснование бюджетного финансирования, штатная численность, размещение и иные вопросы повседневного выживания организации закрывались его широкой и надёжной спиной. К Игорю Ивановичу всегда можно было прийти, посоветоваться на любые темы, получить часто простые, но по-человечески мудрые советы.

Александр Степанович Колесников, или, как мы его звали за глаза, Степаныч, внешне был полной противоположностью Васильеву и Бажану. Утончённая внешность Арамиса, стильная борода и большие печальные глаза скрывали холодный ум и способность к стратегическому анализу, построению многоходовых комбинаций. Хорошо разбираясь и в профессиональных вопросах, и в хитросплетениях тогдашнего непростого устройства и внутренней кухни государственной власти, Колесников вёл многие важнейшие проекты развития фондового рынка. Первые биржи, создание СРО, формирование системы государственной регистрации выпусков ценных бумаг, основы деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг — вот направления, за которые он главным образом отвечал.

Позднее к отцам-основателям примкнули Валентин Завадников, Константин Зуев и Бембя Хулхачиев.

Завадников отвечал за актуальный вопрос построения региональных отделений ФКЦБ России, подбор их первых руководителей. Несомненно, одно из важнейших направлений деятельности с учё-

том географической протяжённости и неравномерности потребности в самом присутствии регионального отделения в том или ином субъекте Российской Федерации. При его непосредственном участии закладывались основы методологии региональной политики, определялся функционал и сама философия регулирования в регионах, выстраивались непростые подчас отношения с губернаторами. Надо отметить, что с небольшими изменениями первоначальная структура отделений дожила до самых последних дней существования ФКЦБ — ФСФР. Большинство отделений возглавлялись многие годы первоначальным составом руководителей. Кадровая чехарда была скорее исключением, чем правилом. В этом тоже заслуга Валентина Завадников. Выполнив свою задачу, он в году 1998-м перешёл в РАО «ЕЭС России», где стал одним из двигателей реформы электроэнергетики.

Константин Зуев, наверное, — самая загадочная фигура среди первых руководителей ФКЦБ России. Лучше него никто не мог носить правильные итальянские костюмы и стильные очки. Вечно



Б. Хулхачиев, А. Синенко (сидят) с сотрудниками юридического управления ФКЦБ

загорелый, он неожиданно появлялся на различных совещаниях, предлагал революционные идеи, с жаром их отстаивал и так же неожиданно исчезал ловить очередную волну на просторах Мирового океана. Отвечал за информатизацию процессов и главным образом за продвижение проектов законов в палатах Федерального собрания. Делал он это мастерски с учётом прошлого опыта и со знанием ситуации. Накануне важного голосования, зная, как функционировала в тот период Государственная дума, мог лично подойти к любому депутату, подёргать его за галстук и настойчиво донести до него, почему он должен проголосовать за тот или иной проект закона. Законы со скрипом (состав депутатов тогда был тот ещё!), но принимались, создавая верхний уровень государственного регулирования фондового рынка России.

Бембя Викторovich Хулхачиев — отдельная страница истории ФКЦБ. Бывший председатель городского суда, депутат Государственной думы первого созыва, опытный юрист стал, несомненно, душой нашей организации. Именно он был основоположником полноценного юридического управления ФКЦБ России, задал высокую планку для всех последующих руководителей этого направления.

Добился в самом начале своего руководства правовым подразделением главного — любой документ или решение, которые потенциально могли повлечь за собой юридические последствия, должны были пройти правовую экспертизу. Точка. Основа основ функционирования любого органа власти. Этим также создавалась прочная основа личной безопасности остальных руководителей и сотрудников организации. Следователи потом приходили, задавали вопросы. У них работа такая. Документы, завизированные в юридическом управлении, успешно проходили внешнюю проверку и в судебных органах также.

А ещё Бембя Викторovich — широкой души человек, всегда с позитивной жизненной позицией. Очень часто выполнял роль коммуникатора и переговорщика в сложных ситуациях, касалось ли это налаживания дружественных отношений с Минфином или Минюстом. Умел находить общий язык со всеми, даже убеждёнными, оппонентами ФКЦБ, отстаивал при этом нашу точку зрения. Именно Бембя завёл одну очень важную традицию, впоследствии неукоснительно соблюдающуюся даже уже в его отсутствие. На пятилетие ФКЦБ кто-то сделал широкий жест и подарил нам настоящую

казацкую шашку. Какое-то время она просто покоилась в ножнах, но однажды Бембя предложил на лезвии шашки выгравировывать фамилии тех, кто внёс неоценимый вклад в развитие ФКЦБ и фондового рынка в целом. Так и сделали, постепенно увеличивая с годами перечень достойных. После увольнения Бембя передал шашку мне, я, в свою очередь, Сергею Харламову. Где она сейчас? Не знаю. Но эта настоящая реликвия. Если когда-нибудь будет создан музей фондового рынка, шашка должна стать одним из центральных экспонатов. Уверен.

Ещё одна забавная история, связанная с легендарной шашкой, произошла уже со мной. Руководителям региональных отделений, кажется, по поводу десятилетия ФКЦБ вручали награды. Все собрались в Москве, ну и, естественно, бурно отмечали. В какой-то момент Бембя предложил в очередной раз пополнить перечень имён самых достойных на шашке. Решили и меня включить, мне же и поручили организовать этот процесс. Впрочем, что называется на бровях и с шашкой я двинулся домой на метро. Помню жена на пейджер скинула сообщение: купи, мол, молока и так ещё что-то по мелочи. Да, кто не помнит, пейджер? Это такая тупиковая ветвь эволюции электронных средств связи. Так вот, бреду по тёмным переходам метрополитена, углубившись весь в себя, тяжело иду. Шашку волоку за собой. И вдруг догоняет меня девушка и так загадочно меня спрашивает: «Вы русский Дункан Маклауд?» Надеясь, очевидно, на популярного вечно живущего героя фильма «Горец». Он тоже всё с мечом бегал. Я прям в метро так и сел от смеха. Как меня в милицию не приняли с холодным оружием до сих пор не понимаю. Да, зашёл по пути в магазин, купил всё, что надо, захожу домой. Жена, увидев в руке шашку и пакет с покупками, в целом верно оценив ситуацию и моё душевное состояние, с тревогой спросила: «Ты за молоко платил?» Вот такая история.

Следует отметить, что отцам-основателям удалось за короткий период сформировать очень сплочённый, гибкий и профессиональный коллектив, способный эффективно выполнять поставленные задачи по формированию основ функционирования финансового рынка России. В условиях агрессивной внешней среды и ограниченных ресурсов первый состав ФКЦБ России был очень правильно мотивирован на достижение реальных результатов. Можно говорить о появлении впервые в современной России команды управленцев, государственных служащих, умеющих по-суворовски, не числом, а умением, ре-

шать сложнейшие задачи. Мы были по-настоящему единомышленниками.

И ещё одна важная деталь. Понимая опасность даже намёка на коррупцию, работа была выстроена так, чтобы ни одна сволочь не подумала обвинить кого-нибудь из сотрудников в чём-либо нечистоплотном. На том и держались.

Магнитная аномалия приватизации в России

По мере необходимости ещё в период работы в фонде меня стали подключать к участию в контрольно-надзорной деятельности. Включали в группу инспекторов ФКЦБ России, выезжающих по тому или иному поводу на места анализировать разнообразные конфликты и спорные ситуации, изучать правоприменительную практику. Запомнился случай с Лебединским ГОКом, который имел важное значение для того периода формирования корпоративного управления и поэтому на нём хотелось бы остановиться подробнее.

Приватизация Лебединского ГОКа началась ещё в 1992 году. Тогда ГОК стал акционерным обществом с уставным капиталом в 1 млрд рублей (меньше чем 2,5 млн долларов), 51% акций получил трудовой коллектив, остальные были переданы в госсобственность.

Лебединское месторождение было внесено в Книгу рекордов Гиннеса как крупнейшее, имевшее в запасе 20,3 млрд тонн руды с содержанием железа до 34%. Гарантированных запасов месторождения, по оценкам учёных, хватит, как минимум, на полтысячи лет. — Прим. авт.-сост.

На чековом аукционе 23,3% акций приобрели за 100 тыс. ваучеров фирмы, клиенты и партнёры банка «Российский кредит». Банк переводил деньги для выдачи зарплаты в трудные времена кризиса наличности, спонсировал строительство храма в городе Губкине и так далее. Но как только московские акционеры заявили о своих правах, всё и началось. Они были обвинены в том, что ГОК вложил в производство более 200 млн долларов (кредит в Германии в размере 300 млн марок на строительство первой очереди единственного в Европе завода металлизированных брикетов), а «Российский кредит»,

не дал на развитие предприятия ни одного рубля, получив солидную часть прибыли.

Тогда это была популярная схема: купить акции, организовать финансовый поток, а потом думать, что делать с предприятием. Чёткой стратегии не было.

Комбинат явно не процветал. Б.Н. Ельцин в 1996 году назвал ЛГОК «локомотивом реформ и национальной гордостью России». — *Прим. авт.-сост.*

По данным главы обл администрации, балансовая прибыль Лебединского ГОКа за 1995 год составила 699,7 млрд рублей, а за 1996 год — 206,8 млрд, что с учётом инфляции означает падение прибыли в 4–5 раз. Рентабельность товарной продукции в 1995 году — 54,5%, в прошлом году — 12,3%. При этом комбинат ведёт демпинговую ценовую политику: при мировой цене окатышей (основная продукция предприятия) около \$37 за тонну Лебединский ГОК в 1994 году экспортировал окатыши по \$38,1, в 1996-м — по \$27,7, а в нынешнем — по \$26,2. Кредиторская задолженность комбината в течение года удвоилась и превысила 500 млрд рублей.

Глава обл администрации развенчал и основной тезис Калашникова в борьбе со сторонними инвесторами — о Лебединском ГОКе как предприятии «народного капитализма», где коллективу принадлежит 90% акций. По словам Савченко, из 51% голосующих акций у трудового коллектива на сегодня осталось 7,3%, а большая часть пресловутой дополнительной эмиссии была выкуплена (по 300 рублей за акцию при тогдашней рыночной цене около 50 тыс. рублей) пятью коммерческими структурами, контролируемые Калашниковым.

Синицкий Алексей. На губернатора рухнул «маяк надежды» // Коммерсантъ. 03.06.1997.

Вывод губернатор сделал очень жёсткий: предприятие идёт к банкротству.

Возглавлял ГОК харизматичный «красный директор» Анатолий Тимофеевич Калашников, прошедший все ступеньки карьеры от помощника машиниста экскаватора до главного инженера, президент Союза горнопромышленников России, доктор технических наук, награждённый множеством орденов, лауреат премии Совета министров СССР, Государственной премии РФ за дости-

жения в области науки и техники. В общем, уважаемый человек. В 1988 году по решению коллектива ему доверили возглавлять комбинат. Рабочие его обожали. Кто такие акционеры, он не понимал и управлял по-старому. Дружба между Лебединским ГОК и банком кончилась, ещё когда доля акций последнего подобралась к 25% — блокирующему объёму. У руководства ГОКа было иное представление о состоянии ГОКа, их видение тоже было представлено в СМИ.

Комбинат аккуратно платит налоги всех уровней, за последние два года они составили триллион сто миллиардов рублей. В отличие от аналогичных предприятий, которые работают в убыток, на грани банкротства, ЛГОК получил за этот же период солидную прибыль — 900 млрд рублей. Причём прибыль здесь складывается не за счёт бездумной перекачки на Запад сырья, но благодаря умелой работе и новейшим технологиям, созданным коллективом за последние пятнадцать лет. Руда в местном карьере бедная, она содержит всего 26 процентов магнитного железа, но на выходе из неё получают концентрат с содержанием 70-процентного железа. Его с удовольствием покупают и на внутреннем, и на внешнем рынках.

Байгаров Сергей. Этот упрямый Калашников... // Труд. 18.09.1997.

Правовое управление комбината заявило, что банк, приобретая акции не получил разрешения Госкомимущества и МАП, тем самым нарушил антимонопольное законодательство Российской Федерации, и 16 ноября 1995 года Белгородский арбитражный суд вынес решение об аресте 28% акций комбината, принадлежавших московским компаниям. При этом никакого расследования не провёл, удовлетворив в течение одного дня ходатайство гендиректора ЛГОКа А. Т. Калашникова.

«РК», который решительно выступает против эмиссии на Лебединском ГОКе, абсолютно то же самое сделал на Стойленском ГОКе, где он является полноправным хозяином. Там произвели эмиссию (один к трём), в результате чего «РК» практически избавился от одного уважаемого московского банка и других крупных акционеров.

Байгаров Сергей. Этот упрямый Калашников... // Труд. 18.09.1997.

После этого, чтобы разрешить конфликт 22 ноября 1995 года было проведено собрание акционеров (без соблюдения кворума), на нём было сделано обращение к коллективу с призывом дать отпор захватчикам. Было принято решение о дополнительной (четвёртой) эмиссии акций предприятия, увеличив в 5 раз уставной капитал. В результате доля клиентов московского банка в уставном капитале ЛГОКа сократилась в пять раз — до 5,76%. Вложенные ими миллионы долларов практически обнулились.

**Из открытого письма Анатолия Калашникова губернатору
Евгению Савченко.**

Что же получается? С одной стороны — нормально и стабильно работающее предприятие... С другой — банк с сомнительной репутацией... который, обладая до некоторых пор третью наших акций, приобретённых с нарушением закона, ни копейки не вложил в наш комбинат, но скупил за бесценок... сорок российских предприятий, многие из которых фактически довёл до банкротства...

Похоже, за нашей спиной произошло Ваше братание с хозяевами банка «РК». Девиз этих новых русских известен — подкуп и шантаж. Для подкупа у них денег достаточно, а для шантажа есть мощная «крыша»... В свете последнего указа президента, касающегося злоупотреблений госчиновников, очень хотелось бы узнать, как Вы относитесь к проблеме борьбы с коррупцией? Пока всё, что мы наблюдаем, наводит на грустные размышления...

Синицкий Алексей. На губернатора рухнул «маяк надежды» // Коммерсантъ. 03.06.1997.

Регистрацией выпуска акций занимались тогда областные финансовые управления. Данные полномочия ещё не перешли в ведение ФКЦБ России. И Белгородское областное управление зарегистрировало дополнительный выпуск акций, после чего они были размещены между дружественными инвесторами. Обделённые акционеры, естественно, обратились в судебные органы. И после долгих мытарств 14 ноября 1996 года арбитражный суд Белгородской области признал решение собрания акционеров ЛГОКа о дополнительной эмиссии акций незаконным.

Мы в Губкин выезжали дважды. И это был один из первых случаев, когда ФКЦБ использовала свои правоприменительные функции.

Было подготовлено предписание: «Регистратору произвести блокировку акций четвёртого выпуска на лицевых счетах их владельцев».

Сразу после возвращения с Лебединского ГОК раздался звонок: «Зайдите к Васильеву». Захожу, у него в кабинете помимо самого Васильева за столом сидит Александр Гордон и какой-то товарищ нервной наружности. При моём появлении этот товарищ с ходу и довольно эмоционально начал меня и всю нашу инспекционную группу обвинять в продажности и некомпетентности. Не понимая, что происходит и кто это делает громкие заявления, я также стал, не сильно сдерживаясь, дерзить в ответ. Оказалось, ФКЦБ России посетил сам руководитель банка «Российский кредит», вице-президент и фактический владелец Борис (тогда ещё не Бендзина) Иванишвили. Имея свежее решение суда о признании довыпуска акций незаконным, он стал настаивать на немедленном его выполнении ФКЦБ России. Я объяснил Васильеву, что до вступления решения в законную силу выполнять его просто нельзя. Последовала очередная порция эмоциональных высказываний. Тут уже и Дмитрий Валерьевич, молодец, стукнул кулаком по столу и, повысив голос, потребовал: «Не орать на моих людей!»

Калашников тем временем обвинил своего противника в подкупе судов:

— Смешно сказать, но уже полгода эта бумага за подписью заместителя генерального прокурора не может попасть в Высший арбитражный суд! А тем временем, должно быть под давлением извне, Белгородский арбитражный суд признаёт незаконной эмиссию, о которой я говорил выше, а также возвращает в Федеральный фонд имущества 15 процентов акций, купленных нами на инвестиционном конкурсе в 1994 году. Прошла целая серия судов – и всё не в нашу пользу. Почему? Только потому, что в Генпрокуратуре чиновники не переложили бумажку из одного ведомства в другое. Между прочим, г-н Иванишвили мне сразу сказал, что никуда оттуда бумага не уйдёт. Дальше разговор пошёл о том, что ныне всё продаётся и преград для тугого кошелька не существует.

Болтовский Иван. Беспризорная экономика: в папку президента. Банкиры доедают // Правда КПРФ. 28.10.1997.

2 апреля 1997 года на очередном собрании ЛГОКа клиенты «Российского кредита» вновь были зарегистрированы как владельцы только 5,76% акций комбината. В результате им не удалось провести

в наблюдательный совет предприятия (своеобразный аналог совета директоров) даже одного своего кандидата. Совет был сформирован преимущественно из представителей ЛГОКа.

Оказалось, что, хотя суд признал незаконным решения собрания о проведении эмиссии акций, госрегистрацию этой эмиссии он не отменил!

Однако 28 апреля Белгородский арбитражный суд вынес новое решение в пользу банка. Решение суда поддержал белгородский губернатор Е. С. Савченко.

3 ноября в результате внеочередного собрания акционеров комбината был изменён состав руководства предприятия. Генеральным директором ЛГОКа избрали по предложению Роскредита и обладминистрации первого заместителя главы администрации Белгородской области Н. Ф. Калинина (бывшего до 1995 года главой администрации г. Губкина и Губкинского района). Пробудет на этой должности он не долго — до августа 1998 года.

В тот же день он занял кабинет генерального директора Анатолия Калашникова. При вселении Калинина сопровождала милиция, которая разоружила охрану предприятия.

Вход на мероприятие был строго по пропускам, и на него не допустили большинство сторонников Калашникова, в том числе официальных членов старого Наблюдательного совета (НС) и Счётной комиссии (СК).

Вербин Андрей. Лебединский ГОК: акт второй // Вечерняя Москва. 05.11.1997.

Конфликт банка «Российский кредит» и Лебединского ГОКа два года считался образцовым примером нарушения прав акционеров: нарушало закон, как водится, руководство комбината, а страдал от этого банк. Но события последних дней вывернули ситуацию наизнанку. ГОК применил стопроцентно законную схему защиты от агрессивного поглощения, а не ожидавший такого поворота событий банк вынужден был пойти на шаг, легитимность которого крайне сомнительна. <...>

Победа РК пиррова. Банк угодил в ловушку, подготовленную консультантами ГОКа: собраний прошло сразу два и законность как раз того, которое сменило гендиректора, вызывает сильные сомнения.

Привалов Александр, Сиваков Дмитрий. Айкидо против контрольного пакета // Эксперт. 10.11.1997.

Со 2 ноября у Лебединского ГОКа стало сразу два генеральных директора и два наблюдательных совета, мирное сосуществование которых, безусловно, было невозможно. Однако больше трудовой коллектив попыток отыграться не предпринимал, а банк «Российский кредит» растворился в кризисе августа 1998 года. Банк был вынужден продавать свои промышленные активы. Первой жертвой, причём ещё до кризиса, пал Лебединский ГОК.

В конце 1998 года губернатор Белгородской области Е. С. Савченко сказал следующее:

Откровенно говоря, чехарда со сменой акционеров и руководителей Лебединского ГОКа нам уже надоела. Всегда считал, что предприятия стратегического характера, использующие природные ресурсы, должны оставаться в руках государства. Но бездумная, скоропалительная приватизация состоялась и возможности повернуть назад законным путём не вижу.

Жилин Александр. Евгений Савченко: Я за диктатуру закона и ответственности // Сельская жизнь. 29.12.1998.

Способ устранения конкурентов путём выпуска дополнительных акций потом тиражировался годами. Позднее в целях хоть какого-то противодействия этому разрушительному для инвестклимата явлению приказом ФКЦБ были сделаны поправки в Стандарты эмиссии, препятствующие таким нарушениям путём максимального усложнения процедуры эмиссии дополнительных акций. История с конфликтом на Лебединском ГОКе в итоге закончилась аннулированием решения ФКЦБ России о довыпуске акций на основе вступившего в силу решения арбитражного суда. Это был, пожалуй, первый показательный случай размывания уставного капитала, параллельное существование двойных органов управления и прочих радостей серьёзных корпоративных конфликтов. Позднее эта чума станет поистине заразой, массово поразившей самые привлекательные активы реальной экономики России.

Кстати, во время этих событий Дмитрий Валерьевич как-то спросил меня, а почему ФКЦБ России не может признать эмиссию несостоявшейся? Я ответил, что кратко об этом говорить в Законе «О рынке ценных бумаг», но как это делать, порядок применения в законе не прописан. На что получил поручение: «Вот возьмите и на-

пишите!» На это отводилось совсем немного времени. Мы сели всей нашей группой готовить соответствующий проект. Игорь Редькин сформулировал концептуальные положения, какие принципы заложить в документ. Дело осложнялось тем, что ФЗ «О рынке ценных бумаг» весьма скупо и противоречиво упоминал относительно таких правоприменительных процедурах, как приостановление эмиссии и признание выпусков ценных бумаг несостоявшимся или недействительными. Пришлось на уровне постановления ФКЦБ России фактически восполнять эти пробелы.

Основная идеология заключалась в том, чтобы развести весьма сложные и болезненные по своим последствиям меры. Игорь Редькин предложил и концептуально обосновал необходимость включить в компетенцию ФКЦБ России право приостановления эмиссии и признания выпуска ценных бумаг несостоявшимся в административном порядке, но только до момента юридического оформления итогов эмиссии — до даты регистрации отчёта. После этого допускается только судебный порядок пересмотра итогов эмиссии ценных бумаг



*П. Хинкин, Б. Хулхачиев и А. Синенко с сотрудницами
юридического отдела ФКЦБ*

путём обращения в суд с требованием о признании выпуска ценных бумаг недействительным.

Такой подход, с одной стороны, позволил ФКЦБ России как регулятору в оперативном порядке пресекать допущенные в ходе эмиссии нарушения, защищать нарушенные права инвесторов. С другой стороны, судебный порядок отмены итогов эмиссии после утверждения отчёта служил определённой гарантией для владельцев ценных бумаг и эмитента в надёжности инвестиций. Тем самым был достигнут баланс между необходимостью своевременной защиты прав инвесторов от недобросовестных действий эмитентов и обеспечением устойчивости гражданского оборота ценных бумаг.

После этого нам с Андреем Габовым (сейчас он доктор юридических наук, членкор Академии наук РФ) оставалось только подробно, насколько это тогда было возможно, детализировать процедуру осуществления каждой меры реагирования на выявленные правонарушения в процессе эмиссии ценных бумаг. Так появилось знаменитое 45-е Постановление ФКЦБ России «Об утверждении Положения о порядке приостановления эмиссии и признания выпуска ценных бумаг несостоявшимся или недействительным и внесении изменений и дополнений в акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг». Приняли его 31 декабря 1997 года. Несмотря на дату утверждения, ответственно заявляю: принимали на трезвую голову. Одним из доказательств этому служит срок существования 45-го постановления. Оно было признано неприменяющимся в связи с изданием нового указания Центрального банка РФ по аналогичному вопросу только в конце 2015 года.

Похожая по-своему история произошла с подготовкой проекта Постановления ФКЦБ России № 36 от 8 сентября 1998 года, утвердившего Положение о порядке возврата владельцам ценным бумагам денежных средств (иного имущества), полученных эмитентом в счёт оплаты ценных бумаг, выпуск которых признан несостоявшимся или недействительным. К этому моменту уже был ряд случаев отмены итогов выпусков ценных бумаг как в административном, так и в судебном порядке. К сожалению, в тот момент ФЗ «О рынке ценных бумаг» практически не содержал ответа на вопрос: «А что дальше должно происходить с ценными бумагами?» Проект упомянутого положения также готовился нашей группой в весьма ограниченных временных условиях. Приходилось восполнять законодательные пробелы, предлагая конкретные процедуры. Интересно, что 36-е постановле-

ние действует до сих пор в части, не противоречащей более поздним нормативным правовым актам, без каких-либо поправок или изменений. А мы-то думали, разрабатываем по сути временные регламенты.

27-е постановление

Думаю, имеет смысл поподробнее остановиться на истории подготовки проекта знаменитого Постановления ФКЦБ России от 2 октября 1997 г. № 27 «Об утверждении положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг». Его разработка началась весной 1997 г. Действовавшее в этот период Временное положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг уже не отвечало потребностям стремительно развивающегося фондового рынка. Более того, принятый в апреле 1996 г. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» предусматривал иные принципы ведения реестра.

Для создания нового положения о введении реестра была создана рабочая группа, в которую вошли представители практически всех крупных действовавших на тот момент регистраторских компаний. Заседания проходили бурно, каждый пытался доказать свою правоту, гениальность и новаторство мысли. Порой многочасовые бдения превращались в череду монологов представителей компаний, весьма отдалённых от цели подготовки нового положения.

В какой-то момент процесс явно забуксовал и остановился. Далее работу группы возглавил Александр Гордон, в то время также являющийся представителем одной из компаний-регистраторов. Он довольно быстро оживил процесс подготовки текста. Помню для ограничения времени выступления каждого участника он принёс какой-то механический хронометр, который по истечении отведённого времени начинал истерично звенеть. После этого слово передавалось следующему выступающему, несмотря на эмоциональные протесты предыдущего. Народ, надо отметить, собрался языкастый. Словесные перепалки иной раз перерастали в виртуальные дуэли. Каждый пытался доказать свою правоту, блистал остроумием и чувствовал себя, как минимум, демиургом. Всех объединяло искреннее желание подготовить новый качественный проект положения. Царило всеобщее воодушевление от сопричастности к процессу рождения нормативного акта, по которому всем им предстояло работать. На каком-то этапе было принято решение разделить подготовку текста между отдельными наиболее активными участниками рабочей группы. Затем го-

товые части были объединены в законченный текст. Этот метод явно ускорила процесс завершения работы.

В итоге к середине лета 1997 года был готов проект нового положения. На том этапе развития и становления ФКЦБ России все проекты нормативных правовых актов проходили через экспертов ФКЦБ. Васильев поручил Игорю Редькину проанализировать готовность нового положения к утверждению. Он в свою очередь привлёк меня, поскольку я принимал участие в заседаниях рабочей группы. После изучения проекта нам стало понятно, что в таком виде его утверждать нельзя. Текст явно нёс на себе все признаки коллективного творчества. Заметен невооружённым глазом был полный набор родовых травм в виде повторов, употребления различных терминов в отношении аналогичных операций, отсутствия последовательности и логики, наличия внутренних противоречий и откровенных пробелов, а также нечётких определений.

Помимо этого, проект получился явно «прорегистраторским», что и не удивительно, учитывая состав разработчиков. Бросался в глаза перекося в части полномочий регистраторов, заключающийся в требовании от владельцев ценных бумаг дополнительных документов для совершения операций в реестре. Весьма расплывчатыми были и основания для отказа в совершении операций, а также часто отсутствовали чёткие сроки, в которые регистратор был обязан что-то сделать. Продиктовано это было часто желанием воспрепятствовать уже тогда участвовавшим мошенническим действиям с ценными бумагами.

В общем, я отказался визировать проект. После этого, помню, посетили меня Пётр Михайлович Лансков с Михаилом Николаевичем Недельским. Они тогда от регистраторского сообщества возглавляли работу над завершением проекта положения. Пётр Михайлович, как он умеет, весьма эмоционально высказал всё, что он думает обо мне в духе «Мы тут!.. А вы здесь!..». Самым невинным было обвинение в саботаже. После этого у меня ощущение собственной правоты только усилилось, о чём я попытался доходчиво объяснить Михалычу. Видя, что наше общение зашло в тупик, Михаил Недельский внёс неожиданное предложение создать небольшую группу по доработке проекта. Что и было сделано. В её состав помимо меня и Миши Недельского вошли Александр Семёнович Семёнов и юрист ПАРТАДа Алексей Полозов.

В течение нескольких месяцев, собираясь один-два раза в неделю, нам удалось «причесать» проект. Устранили повторы, ввели общие

Александр Юрьевич СИНЕНКО

положения, выстроили внутреннюю логику и последовательность операций. Унифицировали употребляемые термины. Путём внутренних перекрёстных ссылок сократили текст там, где это было уместно. Помимо этого, удалось обосновать ценность предельно чётких процедур, исчерпывающих перечней документов, которые необходимы для совершения операций и указания на предельные сроки их осуществления. Особое внимание уделили основаниям и порядку отказа в совершении операций по переходу прав собственности на ценные бумаги. В целом мы предельно бережно отнеслись к первоисточнику. Некоторые разделы, как правило посвящённые технологическим вопросам, просто переводились с бытового жизнеописания на понятный юридический язык нормативного правового акта. Суть процессов оставалась неизменной.

В конце сентября, руководствуясь принципом «лучшее — враг хорошего», остановились в работе над текстом. В начале октября он был утверждён и стал применяться. Значение 27-го постановления сложно переоценить. Путём создания чётких и понятных процедур, закрепления сбалансированного подхода к правам и обязанностям



П. Хинкин, А. Синенко, С. Львов, М. Костерин, Л. Зeko

регистраторов и владельцев ценных бумаг удалось заложить основы всего финансового рынка. Именно от надёжности и доступности процесса фиксации и перехода прав собственности на ценные бумаги зависела сама возможность реализации прав, закреплённых ценными бумагами, а также стабильность их гражданского оборота, устойчивость структуры корпоративной собственности, и в целом успешное выполнение основной функции финансового рынка — служить механизмом инвестиционного развития отечественной экономики.

При этом следует отметить, что каким бы не было качество 27-го постановления, оно не могло стать непреодолимым препятствием на пути всевозможных злоупотреблений с ценными бумагами, прежде всего акциями. Поддельные доверенности, отсутствие образцов подписей уполномоченных лиц, необходимых сведений в анкетах, небрежность при передаче ведения реестра, внутрикорпоративные захваты и откровенные умышленные преступные действия представителей эмитентов и регистраторов часто становились причинами громких скандалов и уголовных дел. Постепенно и эти недостатки регулирования или осуществления деятельности устранялись путём совершенствования законодательства и формирования судебной практики.

В заключение отмечу: хорошо помню наше общее ощущение того, что действовать 27-е постановление будет от силы несколько лет. Потом его обязательно пересмотрят, причём кардинально. Удивительно, но спустя почти 20 лет это постановление по-прежнему действует в части, непротиворечащей более поздним нормативным правовым актам.

Своей земли не отдадим ни пяди

Ещё один показательный случай произошёл в чудесном посёлке городского типа Псебай Краснодарского края, расположенном на границе с Чечнёй.

В его округе расположилось уникальное месторождение гипса. Местные залежи считаются лучшими в Европе, они не требуют никаких транспортных расходов на перевозку сырья, т.к. подступают буквально к воротам завода гипсокартонных листов, построенного ещё во времена СССР. Оснащённый оборудованием немецкой фирмы «Бабкок», он стал флагманом прогресса в стройиндустрии. А за-

пасов гипса для него, по анализам специалистов, должно было хватить и на весь XXI век.

В начале 1990-х годов его приватизировали и создали АО «Кубанский гипс», однако из-за падения объёмов строительства в России бизнес у предприятия не шёл, да и оборудование к тому времени сильно изнашивалось. Но в этот момент ему повезло: в 1994 году крупнейший инвестор в индустрию стройматериалов — известная немецкая компания Кнауф — выбрала гипсовый комбинат в партнёры. Регистрируется ОАО «Кубанский гипс — Кнауф».

К этому времени «Кнауф» уже построил в России ряд своих предприятий (в Красногорске, Санкт-Петербурге, Дзержинске, Новомосковске), производящих стройматериалы. В АО «Кубанский гипс» компания имела 36,9% акций, приобретённых на фондовом рынке. Новые акционеры после этого предложили провести реконструкцию на 1,2 млн немецких марок, чтобы увеличить свою долю уставного капитала до 50%. Соглашение подразумевало дальнейшие многомиллионные инвестиции. Договаривались при этом, что управлять предприятием будет российский персонал, а вся прибыль на протяжении 8 лет пойдёт на развитие производства. В том же 1995 году утверждается отчёт об эмиссии в размере 137 485 акций. «Кнауфу» стало принадлежать 68 743 акции, то есть пакет в 50% плюс одна акция. До начала 1996 года всё шло по плану: оборудование завезли и смонтировали.

В этот момент немцев насторожили как низкое качество изделий, так и необычайно высокая норма расхода сырья на тонну продукции. Появились подозрения о «левом» производстве. Они захотели разобраться и как субъект цивилизованного рынка, выбрали для аудита известную фирму «Артур Андерсен». Противная сторона заявила, что во всём виноваты немцы, которые в рамках первой инвестиционной программы якобы поставили изношенное оборудование по завышенной цене. Так любовная лодка и разбилась о быт...

Причины конфликта стороны объясняют по-разному. Немецкая сторона утверждает, что всему виной некомпетентность и недобросовестность генерального директора предприятия Алима Сергиенко. Залатав основные прорехи в технологическом процессе, представители «Кнауфа» обратились к экономике. Оказалось, что цены на продукцию чрезвычайно высоки, управление предприятием на самом низком уровне. Директор же

вместо решения этих проблем занят дорогостоящим ремонтом конторы, покупкой новых легковых автомобилей, строительством коттеджа в живописном селе Никитине. Предоставить менеджмент-отчёт о деятельности предприятия он отказался. Поэтому на очередном собрании акционеров решено было не поддерживать кандидатуру Сергиенко на пост генерального директора. <...>

За два месяца до собрания акционеров немецких специалистов по-хамски выгнали с завода без каких-либо объяснений. Когда шеф восточноевропейского отдела фирмы «Кнауф» г-н Гофман прибыл из Германии разбираться, его тоже не пустили дальше проходной.

Поживилко Сергей. Взять приданое и не жениться // Российская Федерация сегодня. 12.05.1997.

В ответ немцы 14 мая 1996 года проводят собрание акционеров, где освобождают директора Сергиенко от работы. Тот без согласования с советом директоров через пару недель проводит своё собрание, и на свет рождается новое АО — тот же «Кубанский гипс», но уже без «Кнауфа». Определение о приостановлении полномочий директора выносит Лабинский народный суд, уволенный директор не обращает на его решение внимания. Целый год немцы обивали пороги краевых и федеральных инстанций. В течение 1996–1997 годов было проведено около десяти судебных процессов, все из которых были в конечном итоге решены в пользу КМАУР. Интересы немецких инвесторов на очень высоком профессиональном уровне представлял часто с риском для жизни и здоровья адвокат Николай Пиксин. За это время у «Кубанского гипса — Кнауфа» образовались миллиардные долги перед поставщиками и бюджетом. Уже и новый губернатор Краснодарского края Н. И. Кондратенко призвал Сергиенко вступить в переговоры и допустить немецких акционеров на предприятие. Никаких результатов.

25 апреля была проведена «доприватизация», в рамках которой были выпущены дополнительные акции на величину стоимости госимущества, не учтённого при первой приватизации 1992 года: объекты соцкультбыта, канализация, водоводы и другие вспомогательные объекты.

19 августа 1997 года кассационный суд в Краснодаре в третьей и последней инстанции подтвердил право компании Knauf на владение контрольным пакетом акций. И опять ничего не происходит!

Наконец, руководство Кнауф обратилось с жалобой к своему канцлеру Гельмуту Колю, и тот в сентябре 1996 года на российско-германской встрече в верхах высказал Б. Н. Ельцину недовольство в связи с нарушением прав фирмы «Кнауф». Борис Николаевич, конечно, стучал кулаками, но это не сразу дало результат. В августе 1997 года состоялось первое заседание Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России (заместителем председателя Госкомиссии был Д. В. Васильев). На нём и заслушали вопрос о споре между АО «Кубанский гипс — Кнауф» и концерном «Кнауф АГ». Было принято решение направить в Краснодарский край межведомственную комиссию для выяснения причин спора, укомплектованную не только специалистами ФКЦБ.

Комиссию сформировали в течение суток. В неё вошли представители МВД, прокуратуры, ФКЦБ, Минфина, Госкомимущества, налоговой... По-моему, не было только Минобороны! Возглавлял группу заместитель председателя ФКЦБ А. С. Колесников. Он позвонил мне поздно вечером и дал указание: «Собирай чемодан, ты летишь в Краснодар!» Мои робкие возражения: «Александр Степанович, с чего бы это?!» — выслушивать не стали. Помимо меня от ФКЦБ России были специалисты по эмиссии ценных бумаг (Ольга Макаревич) и контрольно-надзорным функциям (Сергей Пома).

На следующий день мы были на объекте. Немцы, не дождавшись, буквально за два дня до нашего приезда, наняв московскую охранную организацию, захватили заводоуправление. Сделано было всё скрытно, ночью. Когда мы приехали, увидели инсценировку Сталинградской битвы — два этажа отбили казаки, два верхних, забаррикадировавшись, держали немцы. Только чудом не пролилась кровь. Обе стороны конфликта были вооружены.

Тогда я впервые увидел мобильный факс, спутниковый телефон, бесперебойный источник питания — ими были «вооружены» защитники заводоуправления со стороны немецкого инвестора. С помощью этой техники они держали постоянную связь со своим посольством.

Полномочия наши были очень ограничены, мы выслушали стороны. Правильно себя повёл руководитель регистратора, кажется Берёзов. Выпуск акций новой эмиссии был зарегистрирован в областном управлении местного Минфина, но когда они пришли новых акционеров размещать в реестр, то Берёзов, получив наше предписание никаких операций не проводить, не поддался на давление местных властей. Он ушёл на некоторое время в подполье, мы с ним связыва-

лись через доверенных лиц. Так что регистратор в этом конфликте сыграл позитивную роль, продемонстрировав на практике важность и значение независимого и профессионального специалиста.

В резолюции комиссия писала, что, «несмотря на ряд вступивших в силу решений арбитражных судов, подтвердивших правомерность действий фирмы «Кнауф», руководство общества не допускает законного крупнейшего акционера общества к его управлению. Администрация Краснодарского края не принимает никаких действий по защите прав иностранного инвестора. В судебном порядке (суд третьей инстанции) признаны права фирмы «Кнауф» на 50% плюс одну акцию данного СП. Решение суда обжалованию не подлежит».

27 сентября сотрудники компании КМАУР смогли возобновить свою деятельность на комбинате. Однако 30 сентября русский «патриот» Алим Леонидович Сергиенко, собрав своих родственников, частично работников комбината, а также местных казаков, попытался захватить здание заводоуправления.

Сергиенко допустили к работе под контролем совета директоров на срок, пока собрание акционеров не выберет нового директора АООТ «Кубанский гипс – Кнауф». Переговоры велись очень нервно. Прибывшая на подмогу Сергиенко группа казаков (судя по их внешнему виду) во главе с атаманом Алексеем Аникиным, из уст которого то и дело срывались оскорбления, вела себя крайне вызывающе. Сам Аникин, инструктор контрольно-аналитического управления администрации края, заявил, что, не будь он представителем властных органов, привёл бы 5 тысяч сабель, и живым бы никто не ушёл.

Вязовиченко Ольга. Почему на Кубани выдворяют иностранного инвестора? // Строительная газета. 24.10.1997.

В конце ноября история имела продолжение.

Разрозненными группами общей численностью человек 30 работники комбината во главе с его директором Алимом Сергеенко просочились в административное здание, сломали сопротивление местных милиционеров и охраны, привезённой «Кнауфом» из Москвы, и ворвались в кабинет немецкого представителя фирмы господина Й. Душу. Дневавший и ночевавший на комбинате специалист с трудом сообразил, что происходит. Ему, полусонному, заломили руки и выволокли на улицу. Вслед

полетели вещи: подушка, простыня и матрац, компьютеры, телефоны, генераторы света — оставшись без электричества, немцы привезли эти аппараты из Германии. Всё сбрасывалось к машине иностранца. Там уже толпились милиционеры и московские охранники. Вступать в схватку они не могли: к захваченному зданию уже подтягивались женщины, потом прибыл автобус с юнкерами — так охранники называют маленьких казачат, которых любовно пестуют и наряжают в военные мундирчики старшие сотоварищи по лампасам.

Журбенко Татьяна. Инвесторов вышвырнули вместе с вещами // Трибуна. 02.12.1997.

Оказалось, что предписание фирме «Кнауф» освободить помещение выписала согласительная комиссия под председательством заместителя правительства края В. И. Бардакова. К тому же тогда появилось и постановление губернатора края о деприватизации ОАО «Кубанский гипс — Кнауф» с включением туда объектов прежде муниципальной собственности, не имеющих отношения к производству. «Кнауф» в этом случае терял право на контрольный пакет акций.

У немцев отключили свет и воду, перекрыли отопление и обрезали телефонную связь. Их попытка собрать акционеров заказными письмами с уведомлением тоже окончилась провалом. Местной почте запрещено рассылать эти письма. Директора псебайской школы, поддержавшего «Кнауф» в одном из репортажей по ТВ, увольняют. Людей, сотрудничающих с фирмой, называют холуями, фашистскими прихвостнями и пособниками оккупантов. То же и прямо в глаза говорят руководителю восточных проектов «Кнауфа» Бернду Гофманну. На его беду фамилию Гофманн носил фашистский комендант, орудовавший в этих местах в годы войны.

Журбенко Татьяна. Инвесторов вышвырнули вместе с вещами // Трибуна. 02.12.1997.

Тема оккупации становится доминирующей и овладевает массой. Кто-то пустил слух, что кнауфовский Гофманн — потомок фашиста, который во время войны отличился в этих местах особой жесткостью.

Осенью 1997 года приехавший в Россию президент ФРГ Роман Херцог интересовался ходом конфликта, а В. С. Черномырдин вёл по телефону длительные увещательные беседы с кубанским губернатором.



Фото Сергея Авдеевского

Черномырдин с супругой

В начале 1998 года Дмитрий Валерьевич Васильев заявил, что все немецкие инвестиции в России поставлены под вопрос. И всё из-за скандала с фирмой «Кнауф». Он стал поводом для обсуждения канцлером Коелем и премьер-министром Черномырдиным. В середине февраля было принято официальное решение: в срочном порядке рассмотреть историю с «Кнауф» на Комиссии по защите прав инвесторов, которую возглавлял премьер.

3 марта в Москве под председательством В. С. Черномырдина состоялось очередное заседание Государственной комиссии по защите прав инвесторов, на котором вновь рассматривался вопрос о нормализации обстановки на совместном предприятии «Кубанский гипс — Кнауф». Была высоко отмечена роль российских правоохранительных органов в восстановлении прав фирмы «Кнауф» на данном совместном предприятии.

В результате справедливость в конце концов восторжествовала, предприятие успешно работает, директор Алим Сергиенко и главный

бухгалтер пошли под суд за многочисленные нарушения. За время своего директорства Сергиенко оставил долгов перед государством на кругленькую сумму в 12 млрд неденоминированных рублей. А даже по неполным данным и по самым скромным подсчётам, доход от сбыта неучтённой продукции составлял от 300 до 500 млн «старых» рублей в месяц.

Часть средств уходила на подкуп местных деятелей. Так, по имеющимся данным, в декабре минувшего года за организацию «акций поддержки» казакам Мостовского района была выделена сумма в 24 млн рублей, а каждому участнику «акции поддержки» 24 ноября прошлого года (когда представителей фирмы «Кнауф» силой убрали с комбината) было заплачено по 300 тыс. рублей.

Краснодарская битва, в которой участвовали немецкие инвесторы и местные «патриоты» // Российская газета. 10.03.1998.

Таким образом проделать юридическую операцию, которая называется «размывание доли инвестора в акционерном капитале» в этом случае не удалось. ФКЦБ сработала грамотно — это был первый случай признания в административном порядке дополнительного выпуска акций несостоявшимся. Особая ценность данного случае состоит в том, что, пожалуй, впервые удалось не номинально, а на деле защитить иностранного инвестора, преодолев огромную поддержку местной администрации.

Почти криминальная история

Хорошо помню проверку ОАО «Качканарский ГОК “Ванадий”» На предприятии было много проблем, его кредиторская задолженность в начале 1998 года достигла 1,3 трлн недоминированных рублей. Передел собственности на ГОКе приобрёл непредсказуемый характер. Если учесть, что на Качканарском ГОКе работало около 10 тыс. человек и предприятие, расположенное в уральской тайге, являлось градообразующим, то совершенно понятно, к каким социальным последствиям привело бы его банкротство.

28% акций владел самый известный уральский рейдер Павел Анатольевич Федулёв, ставший председателем совета директоров ГОКа. 12 марта 1998 года в отношении него на основании материалов проверки Главного управления по борьбе с организованной пре-

ступностью МВД РФ было возбуждено уголовное дело по статье 159 Уголовного кодекса РФ «Мошенничество». В 2006 году его арестуют, а в 2011 году приговорят к 20 годам заключения в колонии строгого режима за организацию 7 заказных убийств, организацию преступного сообщества, мошенничество и рейдерские захваты предприятий. При этом он пошёл на сделку со следствием, поэтому не получил пожизненное заключение.

В марте 1998 года был расстрелян у автомобиля во дворе собственного дома депутат Законодательного собрания Свердловской области адвокат Георгий Степаненко, который вёл арбитражные дела, в том числе и Качканарского ГОКа.

Летом 1998 года готовность купить акции комбината выразила компания «Урал-Старт».

Продать новому инвестору 19% акций из своего пакета решил сам г-н Федулёв. Последующие события показали, что уходить с комбината он не собирался. Но упустить возможность обвести вокруг пальца незадачливого инвестора для людей, подобных Федулёву, тоже было бы странным.

По заключённому договору купли-продажи «Урал-Старт» передал продавцу в качестве оплаты векселя Мост-банка, а от него получил передаточное распоряжение в реестр акционеров Качканарского ГОКа. Заключив сделку в Москве, стороны пожали друг другу руки и разошлись. Представители «Урал-Старта» остались в столице и, наверное, отмечали выгодную сделку. А в это время г-н Федулёв летел в Качканар, чтобы отменить своё передаточное распоряжение.

Прибывшим несколькими днями позже представителям «Урал-Старта» регистратор сообщил, что на счетах принадлежащей Федулёву фирмы «Уралэлектромаш» акций ГОКа, увы, нет. Так что и переписывать на вас, извините, нечего. <...>

«Урал-Старт» передал все права по договору компании «Ленэкс», одному из крупнейших «медных» трейдеров, фортуна отвернулась от качканарцев. «Ленэкс» выигрывает в суде иск и получает исполнительный лист к регистратору с требованием перевести акции на счета законного владельца. А против Федулёва возбуждается уголовное дело по факту мошенничества. Опасаясь заключения под стражу, председатель совета директоров скрылся. <...>

Партнёры решили прибегнуть к испытанному способу убрать ненужного акционера, разводнив уставный капитал. Сторонники Федулёва убе-

дили гендиректора ГОКа Александра Салтаева зарегистрировать дополнительную эмиссию акций.

Однако от представителей «Ленэкса» гендиректор узнал, что акции ГОКа будут оплачены не деньгами, а векселями пресловутых ЗАО «Уралэлектромаш» и ООО «НПРО Урал». Пытаясь предотвратить дальнейшие фокусы с акциями, Салтаев готовит документы на передачу реестра акционеров московской компании-регистратору «Панорама». Ведь старый регистратор ГОКа мог, например, попросту вычеркнуть из реестра тех акционеров, что не входили в число сторонников Федулёва. Но естественное желание гендиректора отдать реестр солидной фирме вызвало столь же естественную реакцию сторонников Федулёва.

Слово Дамиру Гарееву, замдиректору «Ленэкса»: «Когда я сидел в кабинете у Салтаева, на комбинате появился Шацилло, с ним ещё несколько людей и охрана. В это время за пакетом документов по реестру приехали представители «Панорамы», две молодые девушки и парень. У меня были все основания полагать, что документы у москвичей в лучшем случае просто отнимут. Я прямо спросил у Шацилло, выпустят ли их с документами, мне ответили “нет”, а у Шацилло, между прочим, в охране было четыре мордоворота, которых проще перепрыгнуть, чем обойти. Поэтому мы решили положить документы в сейф на ответственное хранение.

Вечером в кабинет Салтаева зашли Шацилло, первый заместитель Федулёва Костырев, который сейчас в розыске, и первый замдиректора ГОКа Лунегов. Через полчаса меня позвал к себе Салтаев и срывающим голосом сказал, что по настоянию делегации написал заявление об отпуске и об увольнении по собственному желанию. Салтаев, конечно, испугался за себя и свою семью. Но через пару дней отменил все свои решения об уходе и нанял охрану для себя и своей семьи. Всё можно понять по его заявлению в милицию: «Под угрозой физического уничтожения меня и моей семьи мне предложили передать полномочия Лунегову».

Но за то время, пока полномочия были у Лунегова, сейф с документами был вскрыт и задним числом оформлен договор на передачу реестра в местную компанию «Урал-депозит». Так появился второй реестр акционеров Качканарского ГОКа.

Сиваков Дмитрий. Горно-обогатительный криминал // Эксперт. 07.09.1998.

В начале сентября 1998 года я в составе комиссии ФКЦБ отправился разбираться в родную для меня Свердловскую область. Оказалось рассматривать нечего — противоборство акционеров привело к тому, что реестр из нескольких тысяч владельцев акций там просто похитили. Потом его восстанавливали по крупницам: черновикам, письмам, обрывкам информации. Поднимали историю отношений, протокола прошедших собраний. Процесс был очень тяжёлый.

А до этого у предприятия было два почти взаимоисключающих реестра и зарегистрированы они были в двух разных местах.

По одному из них выходило, что группа компаний Федулёва владеет 28% акций, 10% находится у Нижнетагильского металлургического комбината (НТМК) и ещё 10% — у НПО «Урал». Все эти фирмы объединили свои пакеты и претендовали на места в совете директоров. Согласно другому списку, у «федулёвцев» осталось не больше 2% акций.

Мы выясняли, какой из реестров подлинный. Помимо нашего официального, вёл своё расследование и забастовочный комитет предприятия. На предприятии уже несколько месяцев не выплачивали зарплату, и рабочие желали знать, куда ушли деньги.

Когда я приехал в Екатеринбург, оказалось в Качканар ехать нет необходимости, реестродержателя там нет, да и реестра у него нет! Якобы его украли при передаче «Панараме». Москвичам пришлось создавать его с нуля.

Наша комиссия, разобравшись в ситуации, подтвердила правомочность передачи реестра «Панараме», а псевдорегистратора обязала вернуть документы. Однако совет директоров настаивал на передаче его компании «Урал-депозит», подконтрольной Федулёву.

Но 16 октября 1998 года появилось Открытое письмо в Правительство Свердловской области совета директоров ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий»».

21 октября 1998 года проводится два собрания акционеров ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий»»: одно — по решению совета директоров Общества, принятого на основании требования акционера Общества — компании «Ленэкс», а другое — самостоятельно по инициативе того же акционера — московской компании «Ленэкс». Такая ситуация сложилась в результате действий компании реестродержателя ЗАО «Компания регистратор «Панорама»», которая совершила целый ряд действий против акционеров ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий»», которые иначе как противоправными не назовёшь.

Областная газета. Екатеринбург. 20.10.1998.

После чего «Ленэкс» созвал внеочередное собрание акционеров, на котором был переизбран совет директоров. Ни один представитель противников не был включён в список для голосования. Возмутившегося представителя Федулёва вынесли из зала на руках.

Конфликт был исчерпанным.

Когда я отчитывался о результате поездки Васильеву, то сказал, что нас ждёт дальнейший рост конфликтов при передаче реестра от одного регистратора другому. Годом ранее уже было принято 21-е постановление ФКЦБ России, которым были решены наиболее острые вопросы, возникающие в процессе смены регистратора. До этого часто передавая данные реестра, прежняя компания оставляла у себя первичные документы, объясняя, что ему надо оправдываться за проводимую им ранее работу. В законе «О рынке ценных бумаг» не было ни слова об этой процедуре. В постановлении мы определили кто принимает решение о передаче, что и когда он должен опубликовать в СМИ, какой перечень документов у себя оставляет, какой передаёт, кто в какой момент несёт ответственность за достоверность информации. Кстати, упомянутое постановление тоже готовилось нами в пожарном порядке дня так за три и тоже после анализа конкретного конфликта.

Ситуация на Качканарском ГОКе убедительно продемонстрировала, что все позитивные нормы регулирования, которые предусматривались законодательством того времени были рассчитаны на законопослушных субъектов и были бессильны против откровенных умышленных преступлений. Стало понятно, что с преступлениями необходимо бороться нормами Уголовного кодекса. Уже тогда созрело понимание, что эффективное противодействие нарушениям прав инвесторов требует комплексного решения не только общерегулятивными, но и охранительными нормами, а также путём включения в КоАП и УК специальных составов административных проступков и уголовных преступлений, предусматривающих адекватные общественной опасности наказания. Не сразу, но со временем эти задумки были реализованы. На сегодняшний день современное законодательство знает весь спектр норм юридической ответственности, позволяющий государству эффективно противодействовать нарушениям на финансовых рынках.

Легализация работы в ФКЦБ

2 сентября 1998 года, в разгар кризиса, меня вызвал к себе Васильев. Как раз тогда Бембя Викторович Хулхачиев оставил должность начальника юридического управления ФКЦБ, став секретарём ФКЦБ, в ранге заместителя руководителя. Следовало найти ему замену. И вот Дмитрий Валерьевич посмотрел на меня тяжёлым взглядом, как он умел, и произнёс фразу, которую я никогда не забуду: «Пора тебе, Синенко, человеком становиться!» Предложение было из разряда тех, которые не подразумевали отказа. Впрочем, к этому моменту я считал, что мне следует развиваться, и ФКЦБ был хороший вариант для этого. Так я стал опять госслужащим, возглавив юридическое управление ФКЦБ России.

При этом моя зарплата уменьшилась с полутора тысяч до полутора сотен долларов. Незадолго до этого я женился, и получилось, что сразу устроил испытание своей жене, естественно, не понимающей, зачем я совершаю такой поступок. У неё была оторопь, она меня только спросила: «Как мы будем жить?»

Выручало то, что в то время был большой спрос на лекции и разрешалось их читать чиновникам. Так благодаря научной и творческой деятельности (я периодически писал статьи) удалось выжить.

Сразу мне пришлось включиться в судебные процессы. Тогда, в частности, ФКЦБ подал иск за приостановление работы ММВБ. Очень сложный был процесс, представительный, много было зрителей. Но мы выиграли все суды и прекрасно отточили свои аргументы. Хорошо готовились и коллеги из ЦБ. Помню, пришли на кассацию и завели спор, цитируя большое количество документов, доказывая свою правоту. Тройка судей, которые вели процесс, после его окончания пожалели, что не пригласили студентов — они бы увидели, как правильно использовать процессуальные нормы, как надо готовиться к процессу и как культурно его вести. Наконец, какие приёмы риторики и методы убеждения использовать.

Система, когда документы, принятые ФКЦБ, не подлежали регистрации в Минюсте, существовала до 1999 года. Это давало большую оперативность, можно было легко вносить в постановления изменения, когда мы чувствовали, что рынок указывает на наши промахи, когда правоприменение демонстрирует не действующие схемы, придуманные нами. С другой стороны, эта практика рождала волюнтаризм, ненужную спешку — давай быстрее, потом поправим!

Депутаты такой привилегией комиссии были недовольны и требовали лишить нас такой вольности. В конце 1998 года они инициировали поправку в Закон «О рынке ценных бумаг», в которой прямо говорилось, что все документы ФКЦБ вступают в силу после регистрации в Минюсте. Это был водораздел: часть постановлений остались без утверждений, новые уже проходили Минюст. Для того чтобы не было вопросов, юридическое управление комиссии подготовило разъяснение, которое мы при необходимости предъявляли. Однако периодически в судах наши аргументы не принимали. Приходилось вновь аргументировать свою позицию, ссылаясь на указы президента.

Но однажды некий гражданин по фамилии Петров обратился в Верховный суд и какой-то отдельный нормативный акт ФКБ России потребовал признать недействительным, потому что он не был зарегистрирован в Минюсте. Мы отнеслись к этому несерьёзно, тем более гражданина этого на суде не было, дело он просил рассмотреть в его отсутствие. Пришли в суд, уверенно обосновываем свою позицию двумя указами Президента РФ, а суд неожиданно для нас не со-



Стоит А. Синенко, сидят А. Перельгин, Л. Зeko, Л. Платонова

глашается. Выносит решение об удовлетворении заявления и тем самым обнуляет всю юридическую базу рынка ценных бумаг! Мы были в шоке! Только в кассации нам удалось доказать свою правоту и решение первой инстанции было отменено. Истец оказался из города Березники, посмотреть ему в глаза не удалось. Кто заказал это дело, мы так и не выяснили.

Новая жизнь

В августе 1999 года произошло важное событие, можно даже сказать, что на российском фондовом рынке поменялись правила игры. Министерство юстиции зарегистрировало наше постановление, позволяющее штрафовать профессиональных участников рынка. Как ни удивительно, но до этого ФКЦБ не имела таких прав. И вот в результате многолетней борьбы комиссия наконец получила мощные рычаги воздействия на нарушителей.

Более тысячи компаний уже могут подсчитывать убытки, те предписания ФКЦБ, которые они долгие годы игнорировали, внезапно стали обязательными к исполнению. Документ был разработан в соответствии со статьёй 12 Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», где предусмотрено создание в рамках ФКЦБ постоянно действующей комиссии, которая будет рассматривать дела о нарушении законодательства РФ.

ФКЦБ получила право штрафовать нарушителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в размере до 10 тыс. минимальных размеров оплаты труда, что составляло тогда 834 900 рублей, и должностных лиц на сумму до 200 МРОТ – 16 698 рублей.

Председатель ФКЦБ Дмитрий Васильев уже пообещал, что комиссия не будет скупиться на штрафные санкции. <...> Как заметил начальник юридического управления ФКЦБ Александр Синенко, особенно много штрафников будет среди эмитентов, не сдающих вовремя ежеквартальную отчётность.

Тягай Сергей. Самозахват власти над фондовым рынком // Коммерсантъ. 04.08.1999.

Осенью 1999 года ФКЦБ покинул Д.В. Васильев, исполнял его обязанности чуть ли не полгода И.И. Бажан. С этим связан запоминающийся случай. У меня истекла доверенность, подписанная пред-

седателем комиссии. Игорь Иванович подписал мне новый документ на представительство в суде. Однако там мои полномочия в январе 2000 года не признали, на что я предложил рассматривать дело без нашего участия. Понимая, что этого делать точно нельзя, суд отложил рассмотрение вопроса.

Уволился я буквально через месяц после назначения И. В. Костикова, в апреле 2000 года получив приглашение перейти в нефтяную компанию «Сургутнефтегаз». Мне было интересно попробовать поработать в реальном секторе экономики. Предложение я принял и стал советником генерального директора — начальником экспертно-правового управления. Моей задачей было правовое сопровождение и совершенствование корпоративных процедур компании.

У компании была серьёзная программа АДР (англ. American Depositary Receipt — Американская депозитарная расписка), она требовала постоянных взаимоотношений с инвесторами, банками. С ФКЦБ связи я поддерживал уже как эксперт. Тогда же я стал готовить диссертацию «Правовое регулирование эмиссии корпоративных ценных бумаг», по материалам своей прежней деятельности. В 2001 году я её защитил, моим замечательным научным руководителем была Галина Сергеевна Шапкина. Мне за диссертацию не стыдно, от первого и до последнего слова это был выстраданный мной текст. Позднее свою работу опубликовал в виде монографии.

Вскоре после этого была работа в ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы». Удалось поучаствовать в реформе РАО «ЕЭС», подготовке проекта Федерального закона «Об электроэнергетике». Очень интересное было время. В ОАО «ФСК ЕЭС» приобрёл бесценный опыт создания с нуля юридического подразделения, полноценного правового обеспечения деятельности одного из крупнейших акционерных обществ нашей страны.

В 2005 году мне вновь показалось, что нужна перемена мест, чтобы дальше развиваться, и я вновь оказался на госслужбе. В Министерстве транспорта Российской Федерации требовался директор Департамента правового обеспечения и законопроектной деятельности, который бы не работал ранее в отрасли, но имел опыт работы в крупной компании и в госструктурах. Я подошёл. Пришлось встретиться тогда и с вопросами фондового рынка. В министерстве разрабатывали подходы о частно-государственном партнёрстве и ду-

мали, что может стать источником финансирования масштабных инфраструктурных проектов (аэропорт, новая автомобильная или железнодорожная дорога и так далее). Министр транспорта Игорь Евгеньевич Ливитин поручил нам заняться разработкой вопроса об инфраструктурных облигациях. Их должны были выпускать компании — операторы проекта, а возврат средств, вложенных в них, должен был осуществляться за счёт прибыли, полученной после запуска и получения доходов от эксплуатации нового объекта. Предложений по решению задачи финансирования инфраструктурных объектов было много, а решений не было. У нас в стране очень большой износ инфраструктуры и даже её нехватка — это прежде всего касается транспорта и энергетики, а строительство и возведение таких масштабных проектов невозможно без длительного финансирования. Мы столкнулись с тем, что банки не всегда готовы взяться за кредитование таких проектов.

Идеи, наработанные по вопросу инфраструктурных облигаций в Минтрансе, позднее удалось частично реализовать, уже работая в ФСФР России. Так, для того чтобы обеспечить финансирование проекта платного обхода Одинцова, мы пробили точечную поправку в соответствующее положение ФСФР России, разрешив приобретать облигации, выпускаемые компаниями-концессионерами, негосударственным пенсионным фондам. Основным ограничением для таких фондов является приобретение ценных бумаг только из котируемого списка высшей категории — А1. Для включения в список А1 и к бумагам, и к эмитенту предъявляются самые жёсткие требования: надо иметь историю существования не менее трёх лет, отсутствие убытков, наличие МСФО и ещё дополнительные требования по каждому виду бумаги. Всё это сделано для обеспечения максимального раскрытия информации и соответствия определённым требованиям.

В стране есть институциональные инвесторы: пенсионные фонды, страховые компании, которые в силу закона обязаны размещать деньги в доходные и желательно длинные ценные бумаги. Выпуск инфраструктурных облигаций позволял объединить потребность в инвестиционных ресурсах и предложить рынку длинную и достаточно доходную бумагу. Новый документ снимал практически все избыточные требования к инфраструктурным облигациям для их внесения в список А1. Это позволило пенсионным фондам приобретать эти облигации.

Позже, в начале 2009 года, в ФСФР мы подготовили проект Закона «Об инфраструктурных облигациях». В процессе его разработки поняли, что тему его надо расширить и законодательно определить, как реализовывать государственно-частное партнёрство, в том числе и с применением облигационных займов. Идею не удалось продвинуть дальше межведомственного согласования. Интересно, что те ведомства, которые нам оппонировали, значительно позже были ответственными исполнителями по проекту Федерального закона «Об основах государственно-частного партнёрства». Это проект сейчас уже стал законом и активно применяется для организации финансирования и создания самых различных объектов.

Вторичный вход в ту же реку

В конце 2007 года В. Д. Миловидов предложил мне стать заместителем руководителя Федеральной службы по финансовым рынкам. Мы с ним раньше не работали вместе и, видимо, поводом послужила чья-то рекомендация.

Владимир Дмитриевич как серьёзный учёный относился к профучастникам максималистски, у него к ним было много претензий, на мой взгляд, справедливых.

Одним из самых резонансных событий того времени было дело с лишением лицензии Центрального московского депозитария. Компания долгое время была лидером рынка, заняла большую его долю. Много занималась своим развитием, расширяла филиальную сеть, создала современнейшее программное обеспечение, но в какой-то момент потеряла ориентиры, решив, что она неприкасаема и по своему положению должна быть вне любой критики. Неправильная психологическая установка стала накладывать отпечаток на всю работу. Причём, этим были заражены в компании все — от топ-менеджеров до операционисток.

Я не отвечал за надзорный блок, но постоянно сталкивался с правовыми спорами с ЦМД — там постоянно происходило воспроизводство конфликтных ситуаций. Например, ФСФР получает жалобу, что ЦМД нарушила права какого-то акционера, посылаем туда проверку, в процессе проверки инспекторы постоянно сталкивались с достаточно вызывающим поведением сотрудников ЦМД, постепенно формировались личные неприязненные отношения.

Правовое регулирование деятельности регистраторов, конечно, не идеальное, были и пробелы, и внутренние противоречия. ЦМД вроде бы формально делал всё по закону, но часто в одних и тех же ситуациях решения были разными. Постепенно возникало подозрение, что в ЦМД подыгрывают кому-то из конфликтующих сторон. А это серьёзное нарушение, когда регистратор без достаточных и убедительных обоснований заявляет: этого я зарегистрирую, а этому откажу. Проходит собрание, и кто-то на него не попадает, поскольку не успел зарегистрироваться или не получил уведомление. Вплоть до того, что пенсионеру отказывали, потому что паспорт у него был ещё советский. И у регулятора начало появляться подозрение о неравном отношении работников ЦМД к своим клиентам. Мне кажется, что из-за масштаба деятельности компания элементарно потеряла управляемость. А ведь регистратор — ключевая фигура на рынке, от профессиональности его деятельности зависит устойчивость отношений, связанных с правами на ценные бумаги и сама возможность реализации прав, удостоверенных ценными бумагами.



Новый (2000-й) год. Д. Васильев, А. Колесников, Б. Хулхачиев с сотрудниками юридического управления ФКЦБ

Рынок за развитием конфликта пристально наблюдал. В разговорах представители других регистраторов намекали, мол, нам претензии предъявляете по мелочам, а ЦМД трогать боитесь, на те же нарушения, совершённые ими, не обращаете внимания. Фактически это был вызов регулятору. Миловидов это очень чётко понял.

Мы неоднократно штрафовали ЦМД. Возникали споры, накапливались обиды. ЦМД пытался оспаривать штрафы и предписания, практически во всех случаях суды мы выигрывали. И это, в конце концов, стало основанием для лишения ЦМД лицензии — неоднократное нарушение требований законодательства. По сути, ЦМД, оспаривая и проигрывая в судах споры против ФСФР, фактически своими руками вырыло себе могилу. В основании решения об аннулировании лицензии легли нарушения, юридическая квалификация которых в качестве таковых, уже была установлена судебными органами. Впоследствии попытка ЦМД оспорить уже факт аннулирования лицензии была заведомо обречена на неудачу, поскольку суды проверяли факты, ранее установленные судебными же решениями, и пересматривать их уже было нельзя в силу юридической преюдиции (обязательности для всех судов, рассматривающих дело, принять без проверки доказательств факты, ранее установленные вступившим в законную силу судебным решением по другому делу, в котором участвуют те же лица).

Была истерика, крики обиженных, нас обвиняли в действиях под влиянием конкурентов. Давление на ФСФР было серьёзное, нам пришлось пережить не одну информационную атаку.

Пытались руководители ЦМД нас шантажировать: встанем, бросим все дела и расхлёбывайте последствия сами — 50% акционированной экономики страны встанет!

После истории с ЦМД на рынке поняли: регулятор проявил волю, реализовал свои полномочия и у него на это есть необходимый инструментарий. Это, кстати, получило поддержку со стороны руководства страны, внимательно наблюдавшего за происходящим.

В первое время я курировал в ФСФР только правовое направление. Через некоторое время стал отвечать за региональные отделения. Как раз при Миловидове им серьёзно увеличили полномочия. Это был правильный шаг, излишняя централизация, вызванная недоверием к коллегам, снижала возможности работы регулятора. Одновременно, кстати, повышали и роль СРО. Позднее стал в том числе заниматься административной практикой, рассматривать дела, свя-

занные с привлечением к административной ответственности за нарушения в сфере финансовых рынков.

Поиски инсайдеров

В январе 2009 года в Государственную думу был внесён проект Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком». Мне доверили быть официальным представителем правительства при рассмотрении палатами Федерального собрания данного проекта закона.

Инсайд и манипулирование — чрезвычайно опасные явления, поскольку они подрывают основы организации любого биржевого рынка: товарного, фондового. Такие действия препятствуют справедливому ценообразованию на товары или ценные бумаги. В результате применения этих недобросовестных практик возникает ситуация неравенства информации, в которой инвестор терпит убытки, а кто-то, наоборот, несправедливо использует полученное преимущество. Если инвестор потерял деньги по причинам, связанным с инсайдом или манипулированием, то на такой рынок он больше не вернётся. То есть происходит утрата доверия инвесторов к рынку, — вот в чём главная опасность! Можно сравнить совершение операций на рынке с высоким риском злоупотреблений использованием инсайда или схем манипулирования с игрой в карты с шулером. Вы обречены проиграть. Проблема возможных фактов инсайда и манипулирования, учитывая снизившиеся объёмы торгов, особенно актуальна сейчас, повышенная уязвимость наших рынков в таких условиях очевидна. Очень важно подчеркнуть то, что у добросовестного участника нет методов борьбы с инсайдом и манипулированием, он не способен от них защититься и вправе проголосовать только ногами, то есть уйти с такого рынка. Эффективно противодействовать этим негативным явлениям — задача государства.

Из интервью А. Синенко. Вестник НАУФОР. № 3. 2009.

Работа над проектом шла долго и мучительно. Ранее уже предпринимались попытки разработки соответствующих изменений. Но то ли рынок не был готов, то ли проблема не казалась столь актуальной — факт остаётся фактом: надлежащее регулирование, за исключением нескольких самых общих упоминаний в Федераль-

ном законе «О рынке ценных бумаг», длительное время просто отсутствовало.

После длительного и весьма непростого внутриведомственного этапа согласования, проект наконец-то удался внести на рассмотрение в Государственную думу. В первом чтении по нему была высказана масса замечаний и претензий как со стороны комитетов Думы (и прежде всего Комитета по финансовым рынкам), так и со стороны представителей целого ряда профессиональных сообществ. Уж слишком многих заинтересованных участников касался проект закона, предусматривающий массу ограничений, новых, весьма затратных процедур, а также, между прочим, весьма серьёзную ответственность за его нарушение, включая уголовную. Наиболее активными были, как это ни странно, журналисты.

Это отдельная поучительная история. Она на практике показывает, как гражданское общество может реально повлиять на содержание того или иного законопроекта, затрагивающего их интересы. У нас, чиновников, есть некий юридический снобизм всезнания, мы лучше всех понимаем, что людям надо. Мы напишем нужные законы и осчастливим человечество.

На площадке Госдумы активно обсуждали вопрос: должны ли СМИ отвечать за процитированные ими слова чиновников, политиков и бизнесменов, если слова эти повлияли на товарные или финансовые рынки. Здесь уже я категорически возражал: ведь рынок основан на информации.

Главный редактор РИА «Новости» С. В. Миронюк заявила, что законопроект делает СМИ «крайними», а они сами являются «объектом манипулирования» со стороны чиновников, бизнесменов и политиков...

В частности, вспоминали, как незадолго до этого мэр Москвы Ю. М. Лужков заявил, что «доллар рухнет». Его выступление показали телеканалы. Так кто здесь нарушал закон, если бы он был принят?

Я успокоил возбуждённую публику: ответственность, предусмотренная законопроектом, наступала лишь в случае наличия вины, то есть умысла, а закон о СМИ защищал журналистов, освобождая их от ответственности за дословные цитаты. Тогда я увидел единое сплочённое сообщество прессы. Они привлекли юристов и упорно отстаивали своё мнение. Надо отметить, делали это конструктивно, предлагая свои варианты написания статей в законопроекте.



Фото Сергея Авдеевского

Юрий Лужков

На заседание думского Комитета по информполитике, информационным технологиям и связи был приглашён Владислав Резник (возглавляемый им Комитет по финансовому рынку отвечает за работу над законопроектом). Г-н Резник признал: текст пришёл из правительства «сильно сырым» и «над ним требуется серьёзная работа». В переводе с «единороссовского» на русский это означает: закон написан безобразно и ко второму чтению может измениться до неузнаваемости. Более того, некоторые его положения вполне могли вызвать беспокойство у СМИ, признал г-н Резник. Например, предложение наказывать информагентства за распространение сведений, могущих повлиять на ценовую ситуацию на рынках.

Озерова Марина. Для СМИ приготовили новый капкан // Московский комсомолец. 13.02.2009.

Для доведения закона «до ума» и снятия беспокойства у журналистов в Думе была создана специальная рабочая группа, в которую вошли и руководители СМИ. Возглавила её заместитель председателя Комитета по финансовому рынку Л. В. Пепеляева.

После этого законопроект обсуждали ещё более года. Вначале каждая сторона подозревала другую: журналисты считали, что чиновники хотят ограничить сферу их деятельности и лишиться куска хлеба, мы же считали, что ребята нечистоплотные и не хотят терять основного заработка на продаже инсайда. Но в какой-то момент мы общий язык нашли.

Законопроект о противодействии злоупотреблению инсайдерской информацией нуждается в уточнении формулировок и вследствие этого будет принят не ранее чем через 2–3 года. Такое мнение высказал сегодня руководитель Комитета по собственности Госдумы Виктор Плескачевский, выступая на конференции в рамках Недели российского бизнеса – 2010. Говоря об истории разработки этого законопроекта, В. Плескачевский отметил: «Пять лет назад я приложил максимум усилий, чтобы этот закон не был принят. После того как мы посмотрели на усилия ФСФР (Федеральной службы по финансовым рынкам) по принятию этого закона, мы договорились, что он будет принят в первом чтении и “завешен” на 2–3 года перед вторым и третьим чтениями».

В свою очередь заместитель руководителя ФСФР Александр Синенко, комментируя журналистам высказывания В. Плескачевского, возразил: «О неточности формулировок можно было говорить в предыдущей редакции законопроекта. Нынешняя редакция стала значительно проще, значительно точнее. На сегодняшний день законопроект в большей степени отвечает потребностям рынка. Ничего репрессивного там нет». При этом замглавы ФСФР подчеркнул, что в соответствии с точкой зрения Правительства РФ, закон об инсайте «нужен, актуален и его принятие уже запаздывает».

Глава комитета Госдумы считает, что закон об инсайте не будет принят ещё 2–3 года // РБК Лента новостей. 13.04.2010.

Не дожидаясь принятия закона, летом 2010 года ФСФР запустило в тестовом режиме систему мониторинга за финансовым рынком, чтобы отслеживать сделки, которые осуществляются до того, как появляется информация о том или ином важном событии.

На каком-то этапе мы поняли, что нам нужен закон и ждать его принятия ещё несколько лет нельзя. Это был последний серьёзный вопрос регулирования фондового рынка, влияющий на его развитие, нерешённый на законодательном уровне. Зарубежных инвесторов отсутствие закона очень смущало.

Ко второму чтению, которое прошло в июне 2010 года, конфликт с журналистами был в основном разрешён, но на первый план вышли споры с представителями ЦБ. Банк России не был готов в общем порядке раскрывать имеющуюся у него инсайдерскую информацию. Нас же не устраивали независимость в порядке раскрытия инсайдерской информации, которую они старались отстоять. В частности, им не нравился пункт законопроекта об обязательном опубликовании результатов проверок публичных коммерческих банков, то есть тех, чьи ценные бумаги обращались на бирже — как акции, так и облигации. На тот момент порядок, объёмы и сроки предоставления такой информации определял сам ЦБ. После непростых дискуссий претензии коллег были сняты.

Ценность закона состояла в том, что он устанавливал единый порядок раскрытия инсайдерской информации для всех её обладателей и правила раскрытия инсайдерской информации о своих подопечных не должны определяться Банком России или кем-то ещё.

Однако было принято решение, что публиковать результаты проверок опасно, поскольку вкладчики не разберутся в них, побегут, что спровоцирует панику и обвал банков, как это произошло в 2004 году.

Так же тогда решили ввести трёхлетний мораторий на право ЦБ аннулировать банковскую лицензию кредитной организации в случае, если по закону об инсайте ФСФР аннулировала ей лицензии профучастника.

27 января 2011 года Закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» вступил в силу. Вернее, его первая часть. Наказывать административно решили лишь через полгода после этого, потом этот срок был продлён ещё на полгода. Уголовное наказание вообще вводилось через три года. За это время решили накапливать практику, усовершенствовать основной закон. На такой шаг пошли под давлением аргументов наших коллег из НАУФОР. Особенно убедителен был Алексей Тимофеев. Он также отстаивал позицию о необходимости сделать закрытый список нарушений, в первом варианте мы поставили

общую формулировку, что такое манипулирование рынком и использование инсайда.

Путём почти десятилетних дискуссий, решили, что инсайд — это точная и конкретная информация, которая не была ранее известна и распространение которой сможет оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты и товаров. К такой информации отнесли сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну и др. Появилась отсылочная норма, что будет разработан специальный приказ ФСФР, содержащий исчерпывающий перечень всех случаев, подлежащих наказанию.

Закон вводил уголовное и административное наказание за умышленное неправомерное использование инсайдерской информации. Поправки, внесённые в Уголовный кодекс, устанавливали штраф за манипулирование рынком в размере от 300 до 500 тыс. рублей или в размере дохода осуждённого за 1–3 года. Альтернативным наказанием становилось лишение свободы на срок до четырёх лет с наложением штрафа.



Из архива НАУФОР. Фото Максима Симона

Л. Фрумкин, А. Синенко и В. Стрельцов. 2011.

Для того чтобы кто-то не подумал, что принятые нами меры были излишне жестокими, скажу, что в США за такие преступления можно и 30 лет получить, а в Китае даже расстреливают. Приведу только один пример. В конце декабря 2001 года Управление по контролю за продуктами и лекарствами США не разрешило биофармацевтической компании ImClone Systems производить и продавать лекарство от рака Erbitux.

Основатель и гендиректор компании Сэм Уэксал до официального объявления этой новости рассказал о своём фиаско родственникам и друзьям, а те оперативно продали свои акции на 10,6 млн долларов, скоро цена упала на 16%. Сам Уэксал акции не продавал, а перевёл их дочери. «Я думал, если их продаст она, всё будет нормально», — объяснял он в 2004 году. Однако, когда котировки резко меняются в результате какого-либо публичного события, американская Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) обязательно проверяет, не проводили ли родственники корпоративных инсайдеров сделок с этими бумагами накануне объявления новости. В результате в 2003 году Уэксал был приговорён к 7 годам и 3 месяцам тюрьмы,



П. Хинкин, Б. Хулхачиев, И. Бажан, А. Синенко, С. Львов с сотрудниками юридического управления ФКЦБ

а также штрафу в 3 млн долларов за инсайдерскую торговлю. Кроме того, Уэксал заплатил 800 тыс. долларов по иску 8ЕС.

Это был первый подобный приговор против топ-менеджеров крупных корпораций. Уильям Поли, судья, вынесший приговор, на суде обвинил Уэксала в том, что тот «подорвал веру людей в чистоту финансового рынка, а потом попытался с помощью лжи выпутаться из ситуации».

О том, что Уэксал сбрасывает акции, узнал брокер Merrill Lynch Питер Бакэнович, который сообщил об этом своей клиентке Марте Стюарт, телеведущей и гендиректору медиакомпания Martha Stewart Living Omnimedia. Стюарт могла об этом узнать и от самого Уэксала, с которым была хорошо знакома. Благодаря огромному количеству влиятельных знакомых она успешно торговала на бирже (и даже стала членом совета директоров Нью-Йоркской фондовой биржи), поэтому быстро всё поняла и продала свои 4 тыс. акций ImClone, избежав, по утверждению обвинителей, убытка более чем в 45,5 тыс. долларов. На следствии Стюарт и Бакэнович отрицали использование инсайдерской информации, уничтожили переписку по электронной почте, которая проверялась ВЕС, и им не смогли предъявить обвинения в мошенничестве с ценными бумагами (включая инсайдерскую торговлю), но обоих признали виновными в препятствовании правосудию и лжесвидетельстве. В 2004 году они были приговорены к 5 месяцам тюрьмы, 5 месяцам домашнего ареста, 2 годам условно каждый, а также к штрафу в 30 тыс. и 4 тыс. долларов соответственно. Она так же выплатила штраф в 195 тыс. долларов SEC, предъявившей Стюарт гражданское обвинение в инсайдерской торговле. Согласно мировому соглашению ей к тому же запретили в течение пяти лет занимать должность топ-менеджера или члена совета директоров в публичных компаниях.

Впрочем мы всегда подчёркивали, что закон посвящён в первую очередь тому, что нужно делать с инсайдерской информацией, как её раскрывать, в какие сроки, а также какие ограничения накладываются на субъекта, владеющего ею. И только во вторую очередь вводил систему защитных и охранительных мер.

Без наведения порядка в сфере организованных торгов, без создания эффективного механизма противодействия использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком мы не могли сформировать в России конкурентоспособный финансовый рынок.

«Даже после того, как заработает закон об инсайте, у ФСФР всё равно будет гораздо меньше ресурсов и полномочий, чем у той же SEC, — возражает бывший руководитель ФСФР, председатель совета директоров МДМ-банка Олег Вьюгин. — SEC фактически как прокуратура работает, имеет право выходить на международные сделки, допрашивать участников. А у нас ФСФР сможет только запросить информацию о счетах и сделках, а потом передать в МВД или прокуратуру и ждать, пока они протокол напишут. Нет ни ресурсов, ни, возможно, большого желания: это тяжёлая, неприятная работа, с ней наживёшь врагов».

Оверченко Михаил, Резник Ирина. Ищите инсайдера // Ведомости. 17.01.2011.

Безусловно, невозможно говорить о формировании конкурентоспособного финансового центра в России, не имея качественного законодательства, препятствующего использованию инсайда и манипулированию. Тем более что в долгосрочном плане цель создания финансового центра более масштабна, она касается позиционирования России, её будущего места в глобальной финансовой системе.

Попытка достичь уровня регионального, а впоследствии, возможно, одного из мировых финансовых центров — это вопрос в том числе национального суверенитета России, вопрос полноценной работы её экономики. Либо мы будем обслуживать своими инвестициями зарубежные рынки, либо всё-таки займём более высокий уровень в системе мировых финансов, будем сами притягивать к себе и инвестиции, и технологии в качестве самостоятельного игрока. Наличие законодательства о противодействии инсайду и манипулированию играет в этом процессе ключевую роль. В целом эффективное законодательство — необходимое условие для защиты инвесторов и обеспечения их доверия к нашему рынку.

Из интервью А. Синенко. Вестник НАУФОР. № 3. 2009.

Итого

Одним из важнейших направлений работы при Миловидове было создание в нашей стране самостоятельного международного финансового центра. Благодаря этому планировалось снизить зависимость российских предприятий от зарубежных кредитных и инвестиционных инъекций. Это было логично, иного выхода не было: либо Россия завоёвывает своё место под финансовым

солнцем и становится конкурентоспособным финансовым центром, либо — обслуживающим центром для того, чтобы отечественные инвесторы более или менее комфортно выходили на западные торговые площадки.

План мероприятий по развитию финансового рынка России был предусмотрен специальной Стратегией, утверждённой Правительством РФ Распоряжением от 29 декабря 2008 г. № 2043-Р.

В конце 2012 года ФСФР на 90% выполнила задачи, поставленные перед ней этой Стратегией. За этот период служба инициировала и провела через Госдуму 15 из запланированных 19 законопроектов, среди которых закон о Центральном депозитарии, о клиринге, об организаторах торговли, об инсайде и манипулировании. Упростили доступ на рынок эмитентам за счёт упрощения процедуры эмиссии ценных бумаг. Выполнена программа развития срочного рынка, в том числе за счёт упорядочивания налогообложения и внедрения института ликвидационного петтинга. Кроме этого, служба приняла около 300 приказов, направленных на улучшение российского фондового рынка. Так что мы свою часть стратегии практически всю выполнили.

К созданию мегарегулятора я отнёсся настороженно. Я считал, что создание финансового мегарегулятора на базе Банка России было сопряжено с рисками. Вместе с тем реформа надзора была необходима: граница между банками и другими финансовыми институтами стёрлась. Вопрос требовал дополнительного обсуждения с участием рынка.

«Страшный сон, когда один субъект рынка — и владелец активов, и регулятор, и игрок на валютном рынке», — описал перспективу создания мегарегулятора на базе ЦБ заместитель руководителя ФСФР Александр Синенко, выступая на круглом столе в РСПП. <...>

«У нас тысяча бойцов на всю страну», — признал ограниченность возможностей ФСФР Синенко. На одного работника ФСФР приходится 10 субъектов, а в ЦБ — 10 человек на одну компанию, при этом средняя зарплата в ФСФР 32 тысячи рублей, а в ЦБ — около 110, сетовал чиновник.

«Ресурсов не хватает, и это [объединение с ЦБ] подкупает», — поделился замглавы ФСФР.

Титов Сергей. «Страшный сон» финансового рынка // Gazeta.ги. 19.09.2012.

Я выступал за модель, предусматривающую увеличение финансирования ФСФР. Она предполагала, что в службе будут сконцентрированы все регулятивные и надзорные полномочия (кроме регулирования банковского сектора). Взамен служба получит дополнительные средства. Среди достоинств такой реформы было сохранение накопленного опыта (в частности, взаимодействие с саморегулируемыми организациями) и концентрация на защите инвесторов. Получив столь желаемое дополнительное финансирование, мы смогли бы улучшить своё техническое обеспечение, расширить штат. Кроме того, такой вариант реформы был самым простым в осуществлении.

Против этого были и Минфин, и Центральный банк. В конце концов, был выбран вариант создания мегарегулятора на базе Центробанка.

Незадолго до принятия решения о создании мегарегулятора, получил предложение стать полномочным представителем правительства в Госдуме. Работа масштабная и ответственная, связанная с огромными потоками информации, требующая повседневного погружения в непростой законопроектный процесс. Предложение показалось перспективным и интересным с точки зрения дальнейшего развития и нового уникального опыта. Были и опасения, частично успокаивало то, что предыдущая работа в Минтрансе и ФСФР позволила глубоко вникнуть в эти очень специфические вопросы. 26 декабря 2012 года Распоряжением Правительства РФ я был назначен полномочным представителем Правительства РФ в Государственной думе, о чём и не жалею.